

# JURISTISCHE ARBEITSBLÄTTER

AUSBILDUNG EXAMEN FORTBILDUNG

HERAUSGEBER: Professor Dr. Hans Brox, Münster — Professor Dr. Karl Heinrich Friauf, Köln — Rechtsanwalt Hartmut Fromm, Münster — Professor Dr. Dieter Henrich, Regensburg — Professor Dr. Günter Kohlmann, Köln — Professor Dr. Helmut Kollhosser, Münster — Vizepräsident des Oberlandesgerichts Helmut Proppe, Hamm — Professor Dr. Bernd Rebe, Hannover — Professor Dr. Claus Roxin, München — Professor Dr. Hans Heinrich Rupp, Mainz — Professor Dr. Erich Samson, Kiel — Leitender Oberstaatsanwalt Günter Solbach, Aachen — Professor Dr. Arndt Teichmann, Mainz — Professor Dr. Klaus Vogel, München — SCHRIFTFÜHRUNG: Dr. Peter Deubner — Ass. Gisela Lensing-Peters, Köln

## Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung — Teil 1 —

Von Prof. Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

*Die Parteienfinanzierung ist zum 1. Januar 1984 durch Änderung des Grundgesetzes, des Parteiengesetzes, des Einkommen- und des Körperschaftsteuergesetzes und anderer Gesetze neu geregelt worden. Die Neuregelung bringt vor allem dreierlei: eine massive Ausweitung der steuerlichen Förderung von Spenden und Beiträgen an Parteien, eine Anhebung der Wahlkampfkostenerstattung und eine (partielle) Ausweitung der Publizität der Parteienfinanzen.*

*Die Frage, in welchem Umfang und aus welchen Quellen die politischen Parteien sich finanzieren, ist verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch von weit größerem Gewicht, als die finanziellen Beträge, um die es geht, vermuten lassen. Geld ist auch Macht. Das Niveau und die Verteilung der Mittel können Auswirkungen auf die Verteilung der politischen Macht haben, wie sich umgekehrt auch politische Macht zur Erlangung finanzieller Mittel einsetzen läßt. Das Thema „Parteienfinanzierung“ ist geeignet, einen Teileinblick in das politische Kräftespiel zu vermitteln, auch in mögliche Fehlentwicklungen, zugleich in die Notwendigkeit, wirksame Kontrollen zu schaffen, und in die Rolle, die die Öffentlichkeit und die Verfassungsrechtsprechung bei dieser Kontrolle spielen (und zu spielen haben).*

*Im folgenden sollen zunächst die wichtigsten Quellen skizziert werden, aus denen die Parteien in der Bundesrepublik ihre Einnahmen beziehen (A I). Sodann werden die Grundsätze dargestellt, die das Bundesverfassungsgericht bisher entwickelt hat (A II). In Teil B werden nach einer Skizze des Ablaufs und des Zustandekommens der Neuregelung 1984 (B I) die einzelnen Elemente der Neuregelung anhand der verfassungsrechtlichen Maßstäbe beurteilt, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt sind (B II). Die Maßstäbe bedürfen jedoch der Fortentwicklung, die auch bereits im Gange ist. Dies soll in den Kapiteln B III und B IV geschehen; zugleich ist die Neuregelung anhand der fortentwickelten Maßstäbe zu beurteilen. Schließlich müssen die Einzelanalysen in eine übergreifende Gesamtkritik und Gesamtanalyse eingeordnet werden (B V).*

### Inhaltsübersicht

#### Teil 1

##### A. Tatsächliche und normative Ausgangslage

I. Die Finanzquellen der Parteien; Skizze der gesetzlichen Regelungen bis 1983

1. Beitragseinnahmen
2. Spenden

3. Wahlkampfkostenerstattung
4. Sonderbeiträge von Amtsträgern
5. Einnahmen aus Krediten
6. Einnahmen der Parteien insgesamt
7. Weitere indirekte Zahlungen an Parteien aus öffentlichen Kassen

##### II. Anerkannte verfassungsrechtliche Maßstäbe der Parteienfinanzierung

1. Begrenzung der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen
2. Direkte Zahlungen aus der Staatskasse
3. Die 50-Prozent-Grenze für die Staatsfinanzierung

##### B. Neuregelung 1984

###### I. Gang der Neuregelung

###### II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Neuregelung (anhand der anerkannten Grundsätze)

1. Die Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Spenden und Beiträgen
2. Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale
3. Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung

#### Teil 2

##### III. Fortentwicklung der Maßstäbe

1. Entscheidung in eigener Sache
2. Publizität der Ausgaben und des Vermögens der Parteien (Art. 21 I 4 GG n. F.)
3. Notwendigkeit einer selbständigen gesetzlichen Regelung
4. Sonstige Mängel der Finanzpublizität
5. Sonderbeiträge von Abgeordneten

##### IV. Konkretisierung der 50-Prozent-Grenze

1. Sinn und Funktion der 50-Prozent-Grenze
2. Elemente der Staatsquote

##### V. Gesamtwürdigung der Neuregelung

1. Pflicht des Staates zur Finanzierung der Parteien?
2. Gleichstellung der Parteien mit gemeinnützigen Vereinigungen?
3. Legalisierung von Umgehungen?
4. Verfassungspolitische Beurteilung von Großspenden

##### VI. Übergangsfragen

##### C. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

## A. Tatsächliche und normative Ausgangslage

### I. Die Finanzquellen der Parteien; Skizze der gesetzlichen Regelungen bis 1983

Parteien brauchen finanzielle Mittel, etwa um Wahlkämpfe zu finanzieren oder hauptamtliche Funktionäre zu besolden. Über Umfang und Zusammensetzung der Einnahmen der Parteien in der Bundesrepublik liegen seit 1968 genaue Angaben vor, nachdem das Parteiengesetz von 1967<sup>1)</sup> die seit 1949 in Art. 21 I 4 GG vorgeschriebene öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel der Parteien konkretisiert hat und die Parteien ihre Rechenschaftsberichte jährlich im Bundesanzeiger veröffentlichen müssen<sup>2)</sup>. (Zweifeln an der Vollständigkeit und Korrektheit der Berichte kann hier nicht weiter nachgegangen werden<sup>3)</sup>.) Danach fließen die Einnahmen der Parteien vor allem aus *fünf Quellen*<sup>4)</sup>:

- aus Mitgliedsbeiträgen,
- aus Spenden,
- aus staatlicher Wahlkampfkostenerstattung,
- aus Sonderbeiträgen von Amtsträgern und
- aus Krediten<sup>5)</sup>.

#### 1. Beitragseinnahmen

Da die SPD nicht nur die höchsten Beiträge erhebt, sondern auch die meisten Mitglieder hat<sup>6)</sup>, decken bei ihr die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen einen größeren Teil der Ausgaben ab als bei den anderen Parteien. Sie erhielt 1983 70,9 Mio. DM Mitgliedsbeiträge, was 30,3 v.H. ihrer Gesamteinnahmen ausmachte. Ihr folgte die CDU mit 62,3 Mio. DM (= 24,6 v.H. der Gesamteinnahmen der CDU), während das Beitragsaufkommen für CSU und FDP mit 9,5 Mio. DM (= 11 v.H.) eine vergleichsweise geringe Rolle spielte. Die Grünen hatten 1983 Beitragseinnahmen von 1,9 Mio. DM (= 9,6 v.H.). Die Beitragseinnahmen aller Parteien zusammen sind von 1968 bis 1983 von 28,3 auf über 150 Mio. DM gestiegen und haben sich damit mehr als *verfünffacht*.

#### 2. Spenden

Der Posten „Spenden“ hat vor allem für die CDU/CSU und die FDP beträchtliches Gewicht, weniger für die SPD. Spenden erreichen regelmäßig vor Wahlen ein Hoch.

Im Bundestagswahljahr 1983 betrug der Gesamtumfang der Spenden an die CDU 40,3 Mio. DM (= 15,9 v.H. der Gesamteinnahmen der CDU), an die CSU 17,1 Mio. DM (= 25 v.H.), an die FDP 13,4 Mio. DM (= 26,9 v.H.), an die SPD 11,7 Mio. DM (= 5 v.H.) und an Die Grünen 2,2 Mio. DM (= 1,1 v.H.). Die Spendeneinnahmen der vorgenannten vier Parteien zusammen, die im Bundestagswahljahr 1969 noch 36,9 Mio. DM betragen hatten, waren im Bundestagswahljahr 1972 auf 91,7 Mio. DM hochgeschwollen. 1976 erfolgte eine weitere, wenn auch geringere Steigerung auf 100,1 Mio. DM, während 1980 (nunmehr unter Einschluß auch der Grünen) ein Rückgang auf 88,3 Mio. DM und 1983 auf 84,7 Mio. DM zu verzeichnen war.

Die hier zum Ausdruck kommende Zurückhaltung der Spender ist möglicherweise auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit Parteispenden zurückzuführen. Es mag aber auch sein, daß die Spendeneinnahmen der Parteien in den (hier zugrundegelegten) Rechenschaftsberichten nicht vollständig unter der Rubrik „Spenden“ wiedergegeben sind<sup>7)</sup>.

Die Bereitschaft zu spenden wird von der *steuerlichen Behandlung* der Spenden mitbeeinflusst. Bis 1979 konnten Spenden und Beiträge an politische Parteien bis zu einem Höchstbetrag von jährlich 600 DM (bei zusammen veranlagten Ehegatten 1200 DM) als Sonderausgaben abgezogen werden. Mit Wirkung ab 1980 wurden die Freibeträge verdreifacht (§ 10b II EStG a. F., § 9 Ziff. 3b KStG a. F.).

### 3. Wahlkampfkostenerstattung

Die dritte Quelle, aus der die Parteien in der Bundesrepublik sich heute finanzieren, sind direkte Zahlungen aus öffentlichen Haushalten. Nach dem Parteiengesetz und entsprechenden Landesgesetzen (die der Rechtsprechung und des Bundesverfassungsgerichts folgen) sind derartige Zahlungen auf die Erstattung von Wahlkampfkosten beschränkt.

Die Zahlungen werden als Pauschale gewährt, die bei ihrer Einführung durch das Parteiengesetz von 1967 2,50 DM und bis 1983 3,50 DM pro Wahlberechtigten und pro Wahl betrug: § 18 PartG a. F. (Die Gesamtzahl der Wahlberechtigten wurde bei der Bundestagswahl 1983 mit über 44 Mio. angegeben.) Entsprechendes gilt nach den Wahlkampfkostengesetzen der Länder<sup>8)</sup> für die Landtagswahlen. Für Kommunalwahlkämpfe erfolgt keine Kostenerstattung. 1979 wurde auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament eine Kostenerstattung von 3,50 DM pro (bundesdeutschen) Wahlberechtigten eingeführt<sup>9)</sup>.

Die Zahlungen folgen naturgemäß dem Zyklus der Wahlen im Bund, in den Ländern und in Europa; die gesetzlich vorgesehenen Abschlagszahlungen bewirken allerdings eine gewisse zeitliche Verteilung; diese konnte bei der 1979 erstmals erfolgten Europawahl indes noch nicht wirksam werden, was das enorme Hochschnellen in diesem Jahr (auf fast 250 Mio. DM Wahlkampfkostenerstattung für die bundesdeutschen Parteien zusammen) erklärt.

Faßt man die Jahre mit Bundestagswahlen ins Auge, so entwickelten sich die Zahlungen an die bundesrepublikanischen Parteien insgesamt wie folgt: 1969 betrug die Wahlkampfkostenerstattung 47,8 Mio. DM, 1972 99,5 Mio. DM, 1976 82 Mio. DM, 1980 112,7 Mio. DM. 1983 erhielten allein die fünf Bundestagsparteien 317,4 Mio. DM<sup>10)</sup>.

1) Gesetz vom 24. 7. 1967, BGBl. I S. 773.

2) Der letzte Bericht vom 23. 10. 1984 betrifft das Jahr 1983. Er ist bereits als *BT-Drucks.* (10/2172) veröffentlicht, wie es § 23 II 2 PartG n. F. vorseht.

3) Dazu *Kulitz*, Unternehmensspenden an politische Parteien, 1983, 73 ff. m. w. N.; Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung (im folgenden: Kommission), Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung (im folgenden: Bericht), 1983, 111 ff., 125 f., 135 f., 165.

4) Näheres bei v. Arnim, Parteienfinanzierung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, 1982 (Heft 52 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 13 ff. m. w. N.; Bericht der Kommission (N 3), 87 ff.

5) 1984 kommt der Chancenausgleich als neue Einnahmekategorie hinzu (unten B II 1 c).

6) Näheres bei v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 260 f.

7) Vgl. *Kulitz* (N 3), 76 ff. m. w. N.; Bericht (N 3), 136, vgl. aber auch 125 f.

8) Übersicht bei v. Arnim, (N 4), 38.

9) § 28 Europawahlgesetz vom 16. 6. 1978, BGBl. I S. 709.

10) Über die Gründe für den Sprung im Jahre 1983 unten B II 2 a.

#### 4. Sonderbeiträge von Amtsträgern

Abgeordnete und andere Amtsträger leisten Sonderbeiträge an ihre Parteien, die über die Beiträge des normalen Mitglieds erheblich hinausgehen und zumeist auf entsprechenden Satzungsbestimmungen beruhen. Auch über diesen Posten mußten die Rechenschaftsberichte bisher gesondert informieren (§ 24 II Ziff. 2 PartG a. F.). Die Einnahmen der Bundestagsparteien aus Sonderbeiträgen haben 1968 8,2 Mio. DM betragen und sich bis 1983 auf 39,1 Mio. DM vervielfacht.

#### 5. Einnahmen aus Krediten

Die Kreditaufnahme durch die Parteien ist besonders seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre erheblich gestiegen. Im Bundestagswahljahr 1980 nahmen alle Bundestagsparteien zusammen 77,6 Mio. DM auf, wobei besonders die Zunahme der Neuverschuldung der SPD auf 51 Mio. DM hervorsticht. Die Parteien hatten erheblich mehr ausgegeben als sie an laufenden Einnahmen erhielten. 1983 wurden — wegen der hohen Wahlkampfkostenerstattung — nur noch 10,5 Mio. DM aufgenommen, wovon der Löwenanteil (9,1 Mio. DM) auf die FDP entfiel.

#### 6. Einnahmen der Parteien insgesamt

Insgesamt sind die Einnahmen der Bundestagsparteien von 102,5 Mio. DM im Jahre 1968 auf 472,3 Mio. DM im Jahre 1980 und auf 624,4 Mio. DM im Jahre 1983 gestiegen. Vergleicht man die Bundestagswahljahre 1969 und 1983, so ergibt sich eine Steigerung auf mehr als das *Vierfache*.

#### 7. Weitere indirekte Zahlungen an Parteien aus öffentlichen Kassen

Bei der Analyse und der Beurteilung der Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Kassen sind auch bestimmte Zahlungen oder sonstige geldwerte Zuwendungen im Blick zu behalten, die den Parteien *indirekt* zugute kommen. Dies gilt etwa für die *Sendezeiten*, welche Parteien von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für Wahlpropaganda kostenlos erhalten<sup>11</sup>). Zu berücksichtigen sind darüber hinaus gewisse Zahlungen, die parteinahe Organisationen aus öffentlichen Kassen erhalten, insbesondere die Parlamentsfraktionen und die politischen Stiftungen von vier im Bundestag vertretenen Parteien. Die staatlichen Zahlungen allein an die *Fraktionen* des Bundestages wuchsen von 300 000 DM im Jahre 1950 über 4,9 Mio. DM 1968 auf 50,9 Mio. DM im Jahre 1983<sup>12</sup>). Auch die staatlichen Zahlungen an die *Parteistiftungen* haben stark zugenommen. Allein die sog. Globalzuschüsse, welche die Stiftungen aus dem Einzelplan des Bundesinnenministeriums zur Finanzierung „gesellschaftlicher und demokratischer Bildungsarbeit“ erhalten, sind von ursprünglich 9 Mio. DM im Jahre 1967, als sie eingeführt wurden, bis 1983<sup>13</sup>) auf 85,5 Mio. DM hochgeschossen.

## II. Anerkannte verfassungsrechtliche Maßstäbe der Parteienfinanzierung

Unproblematisch sind eigentlich nur Mitgliedsbeiträge. Die anderen Haupteinnahmearten werfen zahlreiche verfassungsrechtliche Fragen auf. Da der bloße Wortlaut des Grundgesetzes recht unergiebig ist und auch dort, wo eine ausdrückliche Regelung vorliegt (wie beim Publizitätsgebot des Art 21 I 4 GG), diese der Auslegung bedarf, ist das Recht der Parteienfinanzierung weitgehend *Richterrecht*. In diesem II. Abschnitt sollen die vom Bundesverfassungsgericht bisher entwickelten Grundsätze dargestellt werden. Im Vorder-

grund der Rechtsprechung steht die Begrenzung der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden und der direkten Staatsfinanzierung.

### 1. Begrenzung der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen

Zur steuerlichen Behandlung von Spenden (und Beiträgen) an Parteien hat das Bundesverfassungsgericht vor allem in drei Entscheidungen — in den Jahren 1958, 1968 und 1978 — Stellung genommen<sup>14</sup>).

#### a) Unbegrenzte Zulässigkeit des Spendens als solchen

Die Entscheidungen gehen übereinstimmend davon aus, daß die *Gewährung von Spenden*, auch von Großspenden, als solche *verfassungsrechtlich zulässig* ist. Dieses (auch durch die Entstehungsgeschichte bestätigte) Ergebnis wird per Umkehrschluß aus Art. 21 I 4 GG gewonnen, der auch für Parteispenden nur die öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel verlangt<sup>15</sup>).

Von der Zulässigkeit des Spendens als solchen ist die Zulässigkeit der *steuerrechtlichen Begünstigung* von Spenden zu unterscheiden. Die hier bestehenden engen verfassungsrechtlichen Grenzen sind erstmals in der *Entscheidung von 1958* konkretisiert worden. Diese Entscheidung ist für die weiter unten zu beurteilende Neuregelung 1984 von besonderer Bedeutung, weil hier bereits eine prozentuale steuerliche Abzugsregelung, wie sie jetzt wieder eingeführt worden ist, *Gegenstand* der richterlichen Beurteilung war. Die Entscheidung betraf das Einkommensteuergesetz 1955 und das Körperschaftsteuergesetz 1955. Danach waren Spenden und Beiträge an politische Parteien bis zur Höhe von 10 v.H. des Gesamtbetrags der Einkünfte (bei Körperschaften 5 v.H. des Einkommens) oder 2 v.T. der Summe der Umsätze und der Löhne und Gehälter als Sonderausgaben einkommensteuerlich bzw. körperschaftsteuerlich abzugsfähig.

#### b) Strenger Gleichheitssatz als Maßstab für die Steuerbegünstigung

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelungen dem Maßstab des strengen Gleichheitssatzes — das Bundesverfassungsgericht sprach meist von „formalem“ Gleichheitssatz<sup>16</sup>) — unterworfen. Der strenge Gleichheitssatz zieht dem Gesetzgeber engere Grenzen und begründet eine intensivere Bindung als der allgemeine Gleichheitssatz.

Während der *allgemeine* Gleichheitssatz nach herrschender Auffassung nur ein Willkürverbot enthält mit der Folge, daß seine Verletzung schon dann ausscheidet, wenn sich ein sachlich einleuchtender Grund für die vom Gesetzgeber (oder sonst von einem Träger öffentlicher Gewalt) vorgenommene Differenzierung anführen läßt, verlangt der *strenge* Gleichheitssatz einen besonderen rechtfertigenden, einen *zwingenden* Grund.

11) In den USA und in Kanada müssen Sendezeiten im Rundfunk (einschließlich dem Fernsehen) von den Parteien bezahlt werden. *Naßmacher*, Öffentliche Rechenschaft und Parteienfinanzierung. Erfahrungen in Deutschland, Kanada und den Vereinigten Staaten, Aus Politik und Zeitgeschichte 1982, B 14—15, S. 3 (11 f.).

12) Lt. Haushaltsplan. Weitere Angaben auch über staatliche Zahlungen an Fraktionen der Landesparlamente bei v. Arnim (N 4), 29 ff.

13) Lt. Haushaltsplan.

14) BVerfGE 8, 51; 24, 300; 52, 63.

15) BVerfGE 20, 56 (105 f.). Die durch die Neuregelung erfolgte Ergänzung des Art. 21 I 4 GG (unten B III 2) berührt die Aussage im Text nicht.

16) Dazu Näheres bei v. Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85 m. w. N.

Im einzelnen führt das Gericht aus<sup>17)</sup>: Der Bürger nehme nicht nur durch die Stimmabgabe bei Wahlen (auf die der strenge Gleichheitssatz bis dahin allein bezogen worden war<sup>18)</sup>, sondern auch, wenn er einer Partei Geld spende, an der politischen Willensbildung teil. Auch diese Form der Ausübung politischer Rechte in der freien Demokratie müsse vom Grundsatz der strengen Gleichheit beherrscht sein.

Der Gesetzgeber brauche zwar nicht *faktisch* vorhandene unterschiedliche Möglichkeiten der Einflußnahme, sei es der Bürger, sei es der Parteien, auf den politischen Prozeß auszugleichen. Wenn er aber *gesetzliche* Bestimmungen erlasse, die Auswirkungen auf die politischen Einflußmöglichkeiten haben — und dazu gehöre eben eine Regelung, die Spenden und Beiträge *steuerlich* begünstigt —, so dürfe dadurch nicht eine Differenzierung eintreten, die zu einer Privilegierung finanziell leistungsfähiger Bürger führe oder Parteien bevorzuge, die eine größere Anziehungskraft auf kapitalkräftige Kreise ausübten als andere.

### c) Unterscheidung zwischen Gleichbehandlung der Bürger und der Parteien

Durchgehendes Charakteristikum dieser und der folgenden Entscheidungen des Gerichts zur steuerlichen Begünstigung von Parteispenden (wie auch schon der Entscheidungen zum Wahlrecht) ist die *Unterscheidung* zwischen der Gleichbehandlung der *Bürger* bei der politischen Willensbildung und der Gleichbehandlung der *Parteien*. Diese Unterscheidung des Gerichts, auf die es noch bei Beurteilung der Neuregelung 1984 ankommen wird, ist sachlich voll berechtigt und notwendig: In beiden Fällen gilt zwar der strenge Gleichheitssatz. Er kann jedoch in beiden Fällen zu unterschiedlichen Folgen führen, wie die Beurteilung der Neuregelung 1984 ebenfalls zeigen wird (dazu unten B II 1 a—c). Gesetzliche Regelungen, die den *Bürgereinfluß* berühren, dürfen nicht nach der sozialen Stellung der Bürger, nach der Höhe ihrer Einkommen etc. differenzieren; sie sind also an einer streng *formalen* Gleichheit zu messen. Bei den *Parteien* ist eine Differenzierung nach ihrer Bedeutung dagegen möglicherweise zulässig, ja im Interesse der formalen Gleichheit der hinter ihnen (als Mitglieder, Wähler oder sonst als Sympathisanten) stehenden Menschen u. U. sogar geboten, wie auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Vergabe von Sendezeiten für Wahlpropaganda zeigen<sup>19)</sup>.

Da für Bürger und Parteien in gleicher Weise der strenge, nicht aber der formale Gleichheitssatz gilt, habe ich vorgeschlagen, den Begriff „strenger Gleichheitssatz“ als übergreifenden Terminus zu verwenden. Dies steht, wohlgeachtet, mit Inhalt und Ergebnissen der Rechtsprechung nicht in Widerspruch, sondern bietet umgekehrt die Grundlage, die Rechtsprechung gegen letztlich ungerechtfertigte Kritik zu verteidigen<sup>20)</sup>.

Im einzelnen ergab die Überprüfung der seinerzeitigen Steuerbegünstigung der Spenden durch das Bundesverfassungsgericht am Maßstab der beiden Komponenten des strengen Gleichheitssatzes folgendes.

Die seinerzeitige steuerliche Abzugsregelung hatte, wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend darlegte, die *Bezieher großer Einkommen begünstigt*, weil diese wegen der prozentualen Bemessung einen größeren Betrag steuerbegünstigt spenden konnten und — wegen der Einkommensteuerprogression bzw. des hohen Körperschaftsteuersatzes — von der (ohnehin größeren) Spende noch einen höheren Anteil steuerlich hatten sparen können. Dies war mit dem Grundsatz der strengen Gleichbehandlung der *Bürger* nicht vereinbar.

In den folgenden Entscheidungen wurden diese Ausführungen bestätigt. So hebt das Gericht 1968 hervor, der Gesetzgeber dürfe finanziell leistungsfähige Bürger nicht privilegie-

ren<sup>21)</sup>. Die Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden bis zur Höhe von 600 DM im Jahr wurde in dieser Entscheidung angesichts des geringen Betrages als unbedenklich angesehen.

Auch solche Freibeträge wirken sich zwar wegen des Progressionseffekts der Einkommensteuer derart aus, daß der Bezieher eines hohen Einkommens einen größeren Teil seiner Spende steuerlich spart als der kleine Einkommensbezieher. In der Zulassung der steuerlichen Absetzbarkeit solch kleiner Beträge von der Bemessungsgrundlage liegt jedoch keine Abwendung vom *Grundsatz* der strengen, absoluten Gleichbehandlung der politischen Einflußnahme der Bürger. Die Zulassung ist Ausdruck des Satzes „Minima non curat praetor“. Eine derart geringfügige steuerliche Begünstigung kann den politischen Einfluß einzelner finanzkräftiger Spender nicht merklich erhöhen.

Beides — das grundsätzliche Verbot einer gesetzlichen Privilegierung finanziell leistungsfähiger Bürger und die Zulässigkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Kleinspenden und -beiträgen — wurde auch in der Entscheidung von 1979 bestätigt<sup>22)</sup>.

In bezug auf die Chancengleichheit der *Parteien* hatten die seinerzeitigen Regelungen dazu geführt, daß bestimmte Parteien oder Parteiengruppen, nämlich diejenigen, die eine größere Anziehungskraft auf kapitalkräftige Kreise ausübten, vor anderen Parteien begünstigt wurden. Das Gericht hatte die Regelungen *auch aus diesem Grunde* für verfassungswidrig erklärt und auch dies später bestätigt<sup>23)</sup>.

### d) Steuerbegünstigung als indirekte Subventionierung

Das Bundesverfassungsgericht hebt immer wieder hervor, die einkommensteuerliche Absetzbarkeit von Spenden und Beiträgen sei eine Bevorzugung, eine mittelbare Staatsfinanzierung der Parteien<sup>24)</sup>, und geht dabei implizit davon aus, daß Spenden (und Beiträge) an Parteien nach den Grundsätzen der steuerlichen Gerechtigkeit eigentlich aus versteuertem Einkommen zu erfolgen haben, daß die Zahlung von Spenden (und Beiträgen) die steuerlich zu erfassende Leistungsfähigkeit des Spenders also nicht mindert. Dieses Ausgangsverständnis ist angemessen. Derartige Zahlungen erfolgen — anders als etwa bestimmte familiäre Unterhaltslasten — i. d. R. freiwillig<sup>25)</sup>. Steht die Steuerbefreiung von Spenden und Beiträgen an Parteien aber im Widerspruch zu den Grundsätzen der Steuergerechtigkeit, so bedarf sie, wenn sie dennoch erfolgt, der *Rechtfertigung* — und, wenn die Begünstigung sich gleichheitswidrig auswirkt, der Rechtfertigung durch einen *zwingenden Grund*.

### e) Resümee

Die dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Begrenzung der steuerlichen Begünstigung von Spenden (und Beiträgen) haben nicht nur gute Gründe für sich; sie beruhen auch auf einer *gefestigten Rechtsprechung* des Bundesverfassungsgerichts. Die grundlegende Entscheidung von 1958 wurde 1968 und 1979 (zuletzt mit einem Verhältnis der

17) BVerfGE 8, 51 (68 ff.).

18) BVerfGE 1, 208 (248 f., 255).

19) BVerfGE 14, 121 (133).

20) Näheres bei v. Arnim (N 4).

21) BVerfGE 24, 300 (360).

22) BVerfGE 52, 63 (88).

23) BVerfGE 52, 63 (90 f.).

24) So zuletzt BVerfGE 52, 63 (84); vgl. z. B. auch E 24, 300 (359). Ebenso U. S. Supreme Court (*Bob Jones et al. vs. U.S.*) vom 24. 5. 1983, EuGRZ 1983, 349 (350): „Wenn die Regierung Steuerbefreiung oder Steuerminderungen gewährt, dann sind alle Steuerzahler betroffen. Die Tatsache, daß dem Spender Befreiung oder Minderung gewährt wird, macht alle anderen Steuerzahler ebenso indirekt zu „Spendern“.“

25) Vgl. BVerfGE 61, 319 (349); 66, 214 (223).

Stimmen von 8:0) bestätigt<sup>26)</sup>. Es muß deshalb davon ausgegangen werden, daß das Bundesverfassungsgericht auch die Neuregelung 1984 daran messen wird. Im übrigen wird sich im weiteren Verlauf dieser Abhandlung zeigen, daß auch bei übergreifender Betrachtung keinerlei Gründe vorliegen, von der restriktiven Rechtsprechung abzuweichen (dazu unten B IV).

## 2. Direkte Zahlungen aus der Staatskasse

Die Rechtsprechung zur direkten Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Kassen ist — im Gegensatz zur Beurteilung der Steuerbegünstigung von Spenden — von Widersprüchen nicht frei. Ursprünglich schien das Bundesverfassungsgericht solche Zahlungen ohne weiteres zuzulassen. Im Spendenurteil von 1958 hatte es noch geheißen, es sei zulässig, „nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen“<sup>27)</sup>. Darauf hatten die Parteien umgehend Zuschüsse von zunächst 5 Mio. DM in den Bundeshaushalt 1959 eingestellt, die von Jahr zu Jahr rasch zunahmen und 1965 38 Mio. DM betrugen. Dagegen rief die hessische Landesregierung das Bundesverfassungsgericht an, das im sog. *ersten Parteienfinanzierungsurteil* 1966 — nicht zuletzt unter dem Eindruck des explosionsartigen Wachstums der staatlichen Zuschüsse — eine wesentliche Einschränkung vornahm<sup>28)</sup>. Das Gericht unterscheidet zwischen den Gesamtkosten der Parteien und den Wahlkampfkosten und beschränkte die Zulässigkeit staatlicher Zahlungen auf die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen *Wahlkampfes*<sup>29)</sup>, ohne daß es insoweit allerdings eine verfassungsrechtliche *Verpflichtung* annahm<sup>30)</sup>. Eine *allgemeine* Finanzierung der Parteien direkt aus der Staatskasse sei dagegen unzulässig.

Der Versuch, Wahlkampf- von sonstigen Parteikosten abzugrenzen, bringt allerdings gewisse Schwierigkeiten mit sich. Das Bundesverfassungsgericht war 1966 noch davon ausgegangen, eine solche Abgrenzung lasse sich sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht ohne weiteres vornehmen<sup>31)</sup>. Die dann im Parteiengesetz von 1967 vorgesehene Regelung, daß ein großer Teil der „Erstattung“ als Vorschuß über die Legislaturperiode verteilt und lange vor der Wahl ausgezahlt wird, ist mit dem Gedanken der Kostenerstattung für einen *zeitlich beschränkten* Wahlkampf aber kaum mehr vereinbar. Aus diesen (und aus weiteren) Gründen wurde das Bundesverfassungsgericht erneut angerufen.

In seinem Urteil von 1968, dem sog. *zweiten Parteienfinanzierungsurteil*, hielt das Gericht zwar an der Abgrenzung zwischen allgemeinen Kosten und Wahlkampfkosten ausdrücklich fest; eine gewisse Relativierung seiner Argumentation war aber kaum zu übersehen. Die Auffassung, der Wahlkampf (dessen Kosten erstattungsfähig sind) beziehe sich nur auf die Zeit nahe vor der Wahl<sup>31)</sup>, wird vom Gericht stillschweigend aufgegeben, indem auch langfristige Wahlvorbereitungen einbezogen werden<sup>32)</sup>. Diese Auffassung erlaubte es dann, die Abschlagszahlungen verfassungsrechtlich abzugrenzen.

Unklar war zunächst auch, ob die *sachliche* Abgrenzung von Wahlkampf- und anderen Parteiausgaben noch aufrechterhalten bleiben sollte.

Insoweit kam es in einer späteren Entscheidung zum Schwur, als es um die Frage ging, ob auch ein parteiloser Bewerber um ein Bundestagsmandat von Verfassungen wegen Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung habe. Das Bundesverwaltungsgericht hatte die Frage 1973

verneint: Bei staatlichen Zahlungen an die Parteien handle es sich letztlich „um eine Parteienfinanzierung aus Anlaß von Wahlkämpfen mit Rücksicht auf die in Art. 21 GG zum Ausdruck gekommene öffentliche Bedeutung der Parteien“<sup>33)</sup>. Deshalb sei die Begrenzung der Kostenerstattung auf Parteien und der Ausschluß parteiunabhängiger Bewerber verfassungsgemäß. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung jedoch zurückgewiesen.

In einem Urteil von 1976 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber ausdrücklich verpflichtet, auch unabhängigen Bewerbern einen Kostenerstattungsanspruch zu geben (Daniels-Beschluß<sup>34)</sup>). Damit wurde klargestellt, daß es sich bei den Zahlungen aus öffentlichen Kassen nicht um *Parteienfinanzierung*, sondern um *Wahlkampfkostenerstattung* handelt.

Als *Fazit* ergibt sich: Das Bundesverfassungsgericht hält an der Unterscheidung zwischen zulässiger Wahlkampfkostenerstattung und unzulässiger Parteienfinanzierung fest.

Darin liegt im Ergebnis eine Begrenzung der direkten Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Kassen. In einer solchen Begrenzung liegt die übereinstimmende Intention der einschlägigen Entscheidungen des Gerichts. Auch die Anknüpfung an Parlamentswahlen ist sinnvoll, weil sie die Möglichkeit gibt, auch Einzelpersonen oder Gruppierungen, die zwar keinen Parteistatus haben, sich aber an Wahlen durch Aufstellung von Kandidaten beteiligen, an der öffentlichen Finanzierung teilhaben zu lassen, und so dazu beiträgt, das Aufkommen von Privilegien zu verhindern und den politischen Prozeß möglichst offenzuhalten.

## 3. Die 50-Prozent-Grenze für die Staatsfinanzierung

Die Intention der Rechtsprechung, die staatliche Finanzierung zu begrenzen, kommt auch in dem Grundsatz zum Ausdruck, daß die Parteien ihren Geldbedarf nicht überwiegend aus öffentlichen Mitteln tätigen dürfen<sup>35)</sup>. Nach diesem Grundsatz darf der Anteil der staatlichen Mittel nicht höher als 50 v.H. der Gesamteinnahmen der Parteien sein<sup>36)</sup>. Ungeklärt ist bisher allerdings die *Tragweite* dieser Begrenzung. Umstritten ist nicht nur, was bei Berechnung der Quote zu den *Gesamteinnahmen* der Parteien, sondern auch was zu den *Einnahmen aus staatlichen Quellen* zu zählen ist<sup>37)</sup>.

## B. Neuregelung 1984

### I. Gang der Neuregelung

Die Neuordnung der Parteienfinanzierung zum 1. Januar 1984 (Neuregelung 1984)<sup>38)</sup> beruht wesentlich auf Empfeh-

26) Zur Frage der Befangenheit des vor kurzem ernannten Richters *Hans Hugo Klein* in Sachen Parteienfinanzierung, der vor seiner Ernennung die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für unrichtig und revisionsbedürftig erklärt hat (dazu unten B IV 2), *Walter Schmidt*, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762 (767).

27) BVerfGE 8, 51 (63); vgl. auch E 12, 276 (280).

28) BVerfGE 20, 56. Die Kehrtwendung wird auf S. 97 auch vom Gericht eingestanden.

29) BVerfGE 20, 56 (97, 114–116); ebenso E 52, 63 (84).

30) BVerfGE 20, 56 (100 f.); ebenso E 52, 63 (84).

31) BVerfGE 20, 56 (114 f.).

32) BVerfGE 24, 300 (348 f.).

33) BVerwG, NJW 1974, 514.

34) BVerfGE 41, 399.

35) BVerfGE 20, 56 (102); 52, 63 (85).

36) v. Arnim (N 4), 131 ff.; so auch Bericht (N 3), 223.

37) Dazu unten B II 3 und B III 6.

38) 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Art. 21 Abs. 1 vom 21. 12. 1983, BGBl. I S. 1481, und Gesetze zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. 12. 1983, BGBl. I S. 1577.



lungen einer Kommission, deren Mitglieder auf Vorschlag der Parteien vom Bundespräsidenten ernannt worden waren (Kommission)<sup>39)</sup>. Ihr Bericht vom 18. April 1983<sup>40)</sup> wird deshalb in die Würdigung der Neuregelung 1984 miteinbezogen. Nicht realisiert wurden vor allem die Vorschläge der Kommission zur gesetzlichen Begrenzung der Aufnahme von Krediten und zur Einführung eines „Bürgerbonus“<sup>41)</sup>.

Die Vorschläge der Kommission sind von Anfang an staatspolitisch und verfassungsrechtlich umstritten gewesen<sup>42)</sup>. Die SPD hatte sie ursprünglich selbst als verfassungswidrig abgelehnt<sup>43)</sup>, während die Koalitionsfraktionen umgehend einen Gesetzentwurf einbrachten<sup>44)</sup>, der noch am 24. 6. 1983, in der letzten Plenarsitzung des Bundestags vor der Sommerpause, in erster Lesung beraten wurde<sup>45)</sup>. Der Entwurf stützte sich wesentlich auf die Vorschläge der Kommission<sup>46)</sup>. Im Oktober 1983 einigten sich dann maßgebliche Mitglieder der Koalitionsparteien und der SPD auf einen gemeinsamen Entwurf<sup>47)</sup> („Oktoberbeschlüsse“<sup>48)</sup>). Der Kompromiß lief darauf hinaus, daß die Wahlkampfkostenerstattung und die steuerliche Spendenbegünstigung (noch über die Vorschläge der Kommission hinaus) ausgeweitet, gleichzeitig aber die von der Kommission vorgeschlagenen Kontrollen und Sanktionen bei Umgehungen teilweise eingeschränkt wurden<sup>49)</sup>. Bei einer Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses des Bundestags<sup>50)</sup> hielt die Mehrheit der geladenen Verfassungsrechtler die geplante Regelung in der Fassung der „Oktoberbeschlüsse“ für verfassungswidrig<sup>51)</sup>. Der Bundesjustizminister und der Bundesinnenminister lehnten es ausdrücklich ab, die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung zu übernehmen<sup>52)</sup>. Dennoch wurde der Gesetzentwurf in der noch verschärften Fassung der „Oktoberbeschlüsse“ ohne wesentliche Änderungen verabschiedet<sup>53)</sup>. Das Gesetz<sup>54)</sup> ist zum 1. 1. 1984 in Kraft getreten<sup>55)</sup>. Die Grünen, die sich als einzige Partei gegen die Verabschiedung des Gesetzes gewandt hatten<sup>56)</sup>, hatten bereits damals angekündigt, sie würden das Bundesverfassungsgericht anrufen, und haben dies inzwischen getan<sup>57)</sup>.

## II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Neuregelung (anhand der anerkannten Grundsätze)

Die Neuregelung 1984 bringt vor allem dreierlei:

- eine massive Ausweitung der steuerlichen Förderung von Spenden und Beiträgen an Parteien,
- eine Anhebung der Wahlkampfkostenerstattung und
- eine teilweise Ausweitung der Publizität und Kontrolle der Parteienfinanzierung.

### 1. Die Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Spenden und Beiträgen

#### a) Erweiterung der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen

Spenden und Beiträge an Parteien werden durch die Neuregelung 1984 steuerrechtlich mit solchen an gemeinnützige Organisationen gleichgestellt, wie dies bereits die 1958 für verfassungswidrig erklärte Regelung vorgesehen hatte. Spenden und Beiträge sind nun mehr bis zur Höhe von 5 v.H. des Einkommens des Spenders oder bis zur Höhe von 2 v.T. der Summe der Umsätze der Löhne und Gehälter einkommen-

steuerlich bzw. körperschaftsteuerlich abzugsfähig (§ 10b II i. V. m. I EStG n. F., § 9 Nr. 3 KStG n. F.). Die *Fünf-Prozent-Regelung*, vor der die Kommission selbst gewarnt hatte, ist aufgrund der „Oktoberbeschlüsse“ in das Gesetz gelangt. Die Frage, ob diese Regelungen verfassungsmäßig sind, bildet den *Dreh- und Angelpunkt* in der Diskussion um die Neuregelung 1984 insgesamt.

Die neuen Bestimmungen führen zu einer außerordentlichen Verstärkung des politischen Einflusses finanziell leistungsfähiger Bürger.

39) Oben N 3).

40) Oben N 3). Zum Einfluß der Personalauswahl auf die Ergebnisse der Kommission *Schulze-Fielitz*, *Der informale Verfassungsstaat*, 1984, 42 f. Zum Problem der Auswahl parteinaher Gutachter allgemein *Kloepfer*, *Zur Veränderung von Verfassungsinstitutionen durch politische Parteien*, in: *Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand*, Seminar zum 70. Geburtstag von Karl-August Bettermann, 1984, 53 (73).

41) Bericht (N 3), 180 f., 217 f.

42) Kritisch zum Bericht der Kommission v. Arnim, *Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Bemerkungen zum Bericht der Sachverständigenkommission*, DÖV 1983, 486. Zur Einseitigkeit der Vorschläge im Sinn einer „Lösung, die an Wohlwollen gegenüber den Parteien nicht zu überbieten war“, *Heino Kaack*, selbst Mitglied der Kommission, in: *WDR II Morgenmagazin* v. 4. 5. 1984 (zit. nach *Schulze-Fielitz* [oben N 40], 43).

43) Empfehlung der Arbeitsgruppe Parteienfinanzierung der SPD zu den Vorschlägen der Sachverständigen-Kommission beim Bundespräsidenten zur Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 31. Mai 1983, 8 ff.

44) Entwurf eines Gesetzes über die Neuregelung der Parteienfinanzierung (Parteienfinanzierungsgesetz) der Fraktionen CDU/CSU und FDP vom 21. 6. 1983, BT-Drucks. 10/183.

45) Plenarprotokoll 10/17, S. 1147 ff.

46) Vgl. Vorblatt zum Gesetzentwurf: „Der Gesetzentwurf setzt das Ergebnis der Kommission weitgehend um.“

47) „Entwurf eines gemeinsamen Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP nach dem Stand vom 26. 10. 1983.“ Zum Fehlen einer Begründung für die vorgeschlagenen Änderungen und den daraus folgenden Schwierigkeiten der Beurteilung selbst für Sachverständige: *Isensee*, *Sachverständigen-Anhörung zum Entwurf eines Parteienfinanzierungsgesetzes* am 9. 11. 1983, *Stenographisches Protokoll* über die 12. Sitzung des Innenausschusses, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Protokoll Nr. 12 (im folgenden *Sachverständigen-Anhörung*), 10 f.; v. Arnim, ebenda, 15.

48) v. Arnim, *Sachverständigen-Anhörung* (N 47), 14.

49) Dazu Näheres v. Arnim, *Sachverständigen-Anhörung* (N 47), 14 ff., 127 ff. — Eine Intensivierung der Kontrolle brachte allein die Verknüpfung von Steuerabzug und Veröffentlichung bei Großspenden. Dazu unten II 1 d.

50) *Stenographisches Protokoll* über die 12. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 9. 11. 1983, Protokoll Nr. 12 (hier: *Sachverständigen-Anhörung*).

51) So v. Arnim, *Sachverständigen-Anhörung* (N 47), 14 ff., 64 ff., 86 ff., 125 ff.; *Seifert*, ebenda, 20 ff., 63 f., 153 ff.; *Isensee*, ebenda, 108. Dem gegenüber verteidigte *Hans-Peter Schneider* als Mitglied der Kommission die auf deren Bericht aufbauende (aber gleichwohl in ihrer Problematik verschärfte) Neuregelung: 76 ff., 79 ff.; gleicher Ansicht *Friauf*, ebenda, 93 ff., der allerdings ein „verfassungsrechtliches Restrisiko“ nicht ausschließen mochte.

52) Vgl. Bericht des Innenausschusses vom 29. 11. 1983, BT-Drucks. 10/697, 10.

53) Vgl. die zweite und dritte Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag am 1. 12. 1983, Plenarprotokoll 10/40, S. 2713 ff.

54) 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. 12. 1983 (BGBl. I S. 1481); Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. 12. 1983 (BGBl. I S. 1577).

55) Art. II und Art. 9 der in der vorangehenden Fußnote genannten Gesetze.

56) Vgl. Abg. *Schily* bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfs am 24. 6. 1983, Plenarprotokoll 10/17, S. 1152 ff.; Abg. *Fischer* und Abg. *Schily* bei der zweiten und dritten Beratung am 1. 12. 1983, Plenarprotokoll 10/40, S. 2713 f., 2722 ff.

57) Antrag haben sowohl die Partei der Grünen als auch ein einzelnes Mitglied erhoben.

58) Bericht (N 3), 197 ff.

**Beispiel:** Wer Einkünfte von jährlich 20 Mio. DM hat, darf nunmehr 1 Mio. DM steuerbegünstigt spenden. Tut er dies, so zwingt er den Staat zu einem Steuerverzicht allein an Einkommensteuer — hier beträgt der Spitzensatz 56 v.H. — von 560 000 DM. Der Spender kann also mit einem „Eigenanteil“ von nur 440 000 DM der Partei seiner Wahl einen Betrag von 1 Mio. DM zukommen lassen. Nach bisherigem Recht waren bei Großspenden „Eigenanteil“ und Spende praktisch identisch: Wer, um im Beispiel zu bleiben, 440 000 M für eine Partei erübrigen wollte, konnte ihr — mangels steuerlicher Absetzbarkeit über die geringen Freibeträge hinaus — auch nur diesen Betrag zuwenden.

Die Zwei-Vomtausend-Regelung intensiviert die Steuerbegünstigung noch weiter. Sie führt dazu, daß etwa ein Unternehmer, der ein mittelständisches Handelsunternehmen mit einem Umsatz und einer Lohnsumme von insgesamt 50 Mio. DM betreibt, seiner Partei eine steuerbegünstigte Spende von 100 000 DM zuwenden kann.

Mit der Neuregelung prämiiert der Staat die politische Einflußnahme von Großspendern finanziell in außerordentlichem Umfang. Die Neuregelung führt zugleich zu einer Besserstellung derjenigen Parteien, die in überdurchschnittlichem Maße in den Genuß größerer Spenden kommen.

Es ist offensichtlich und unstreitig, daß die neuen Bestimmungen nicht mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen übereinstimmen, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat. Auch die Kommission geht davon aus: Die Neuregelung wäre „ohne weitere Vorkehrungen verfassungswidrig“, weil sie „gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und das gleiche Teilhaberecht des Bürgers verstoßen würde“<sup>59</sup>). Um dennoch Verfassungsmäßigkeit herzustellen, hat die Kommission zur Wahrung der Bürgergleichheit die sog. Kleinbetragsbegünstigung (b) und zur Wahrung der Parteiengleichheit den sog. Chancenausgleich (c) vorgeschlagen<sup>60</sup>). Der Gesetzgeber ist diesen Vorschlägen gefolgt. Der Innenausschuß hat (aufgrund der Oktoberbeschlüsse) zusätzlich die Veröffentlichung von Großspendern als Voraussetzung für die steuerliche Berücksichtigung in den Gesetzentwürfen eingefügt (d).

#### b) Kleinbetragsbegünstigung

Die steuerliche Besserstellung von Großspendern soll nach den Initiatoren der Neuregelung dadurch ausgeglichen werden, daß Mitgliedsbeiträge und Spenden bis 1200 DM im Jahr (bei zusammen veranlagten Eheleuten bis zu 2400 DM) mit 50 v.H. von der *Steuerschuld* abgezogen werden können (§ 34g EStG n. F.). Die dadurch bewirkte Steuerersparnis von höchstens 600 DM (1200 DM) ist für sich genommen verfassungsrechtlich unproblematisch. Sie kann aber in gar keiner Weise einen Ausgleich dafür schaffen, daß der Staat, wie das Beispiel zeigt, die Spenden von Großverdienern mit Beträgen von Hunderttausenden von Mark subventioniert und deren Einfluß auf die Weise verstärkt. Durch die Kleinbetragsbegünstigung wird nicht verhindert, daß eben das eintritt, was nach dem *strengen Gleichheitssatz* (der, bezogen auf die Bürger, *formale* Gleichheit bedeutet<sup>61</sup>) verhindert werden muß, nämlich daß es zur Privilegierung finanziell leistungsfähiger Bürger kommt<sup>62</sup>).

#### c) Chancenausgleichsverfahren

Das sog. Chancenausgleichsverfahren findet zwischen den Parteien statt, die bei der jeweils vorangegangenen Bundestagswahl mindestens 0,5 v.H. der gültigen Zweitstimmen erlangt haben: Parteien, deren Aufkommen an Spenden und Beiträgen im Verhältnis zu der Zahl, der von ihnen bei der letzten Wahl gewonnenen Zweitstimmen hinter der aufkommensstärksten Partei zurückbleibt, erhalten aus Mitteln des Bundeshaushalts eine Ausgleichszahlung in Höhe von

40 v.H. des Differenzbetrages (§ 22a I, II PartG n. F.). Dieses im einzelnen recht komplizierte Elaborat soll die Chancen derjenigen Parteien, die weniger Spenden erhalten, verbessern.<sup>63</sup>)

Ob auf diese Weise wirklich ein verfassungsrechtlich hinreichender Chancenausgleich *unter den Parteien* zustande kommt, ist bereits aus mehreren Gründen zweifelhaft: erstens, weil in die Berechnung der Ausgleichsbeträge auch die steuerliche Begünstigung der Mitgliedsbeiträge eingeht<sup>64</sup>), zweitens, weil von der steuerlichen Förderung möglicherweise eine überproportionale Anreizwirkung auf die Spender ausgeht<sup>65</sup>), drittens, weil der zugrundegelegte pauschale steuerliche Durchschnittssatz von 40 v.H. unrealistisch niedrig ist<sup>66</sup>), und viertens, weil die Anknüpfung an das frühere Stimmenergebnis zusammen mit dem Ausschluß von Kleinparteien (mit weniger als 0,5 v.H. der Stimmen) zu einer Benachteiligung insbesondere von kleinen, neu aufkommenden Parteien führen kann<sup>67</sup>).

In keinem Fall kann der Chancenausgleich die ungleichen Effekte der Neuregelung auf den politischen Einfluß der *Bürger* heilen. Der durch die steuerliche Begünstigung bewirkte erhöhte Einfluß des Großspenders wird nicht gemindert, seine steuerliche „Prämierung“ wird durch den Chancenausgleich nicht behoben. Derjenige, der einer Partei eine hohe Spende gibt, findet bei ihr eher einen Ansprechpartner. Er wird typischerweise anders behandelt als derjenige, der nur wenig spenden kann. Er hat bessere Zugangsmöglichkeiten zu den Machthabern, zu wichtigen Leuten der Partei, und damit erhöht sich auch sein politischer Einfluß. Diese ohnehin größere Einflußmöglichkeit des Großverdieners und Großspenders wird nun durch die *steuerliche* Regelung, wie die Beispiele zeigen, noch außerordentlich verstärkt, was dem Grundsatz der strengen, d. h. hier: der formalen, Gleichbehandlung der Bürger widerspricht.

Der Chancenausgleich kann daran nichts ändern. Das Ausgleichsverfahren ist ja nicht etwa derart ausgestaltet, daß Spenden oder Teile da-

59) Bericht (N 3), 201.

60) Bericht (N 3), 197 f., 203 ff.

61) Oben A II 1 c.

62) BVerfGE 8, 68; 24, 360; 52, 88. — Die Kommission kann ihre abweichende Beurteilung nur auf die Weise aufrechterhalten, daß sie die für die Bürgergleichheit einschlägigen Passagen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts übergeht und statt dessen nur die Ausführungen des Gerichts zur Chancengleichheit der Parteien heranzieht (Bericht [N 3], 202 f.). — Demgegenüber beruhen *Friaufs* Einwände teils ausdrücklich, teils stillschweigend auf der Prämisse, Einkommen begründe in Höhe der an Parteien gegebenen Spenden keine steuerlich zu erfassende Leistungsfähigkeit, die Steuerbefreiung sei also nicht Förderung der Geldgeber und der Parteien, sondern Ausfluß steuerlicher Gerechtigkeit (*Friauf*, Parteienfinanzierung im Spannungsfeld von Bürgergleichheit und staatlicher Neutralitätspflicht. Bemerkungen zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Parteispendenregelung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 25. Februar 1984 [B 8/84], 3 [8]). Diese Prämisse trifft nicht zu (oben A II 1 d) und ist auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar. — Zum Bestreben der Kommission und *Friaufs*, den engen Verfassungsrahmen für die Parteienfinanzierung auszuweiten, unten B IV.

63) Bericht, 201 ff. Erhellende Analyse des Chancenausgleichs bei *Jörn Ipsen*, Steuerbegünstigung und Chancenausgleich, JZ 1984, 1060 (1061).

64) Dazu Abg. Dr. *Spöri*, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 28 f.; *Schneider*, ebenda, 52 f.

65) Dazu v. *Arnim*, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 21. 6. 1983 (BT-Drucks. 10/183), 1983 (Nr. 18 der Reihe „Stellungnahmen“ des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 15.

66) *Joachim Lang*, Steuerermindernde Parteienfinanzierung, StuW 1984, 15 (21).

67) *Jörn Ipsen* (N 63), 1063 f.

von den Empfängern an andere Parteien weitergegeben werden müßten. Der Ausgleich erfolgt vielmehr aus der Staatskasse, so daß die bedachte Partei alles, was sie als Spende erhält, behalten kann.

Daß der Chancenausgleich die steuerliche Begünstigung des Großspenders und seine dadurch bewirkte Einflußmehrung nicht mindert, wird auch deutlich im Verhältnis zwischen Großspendern und Kleinspendern *derselben* Partei<sup>68</sup>). Volksparteien beherbergen heute in der Bundesrepublik Gruppen mit höchst unterschiedlichen Interessen und ideologischen Grundhaltungen, die innerhalb der Partei um Macht und Einfluß konkurrieren. Auch bei diesem innerparteilichen Wettbewerb der verschiedenen Gruppierungen, bei dem natürlich auch die finanziellen Ressourcen eine Rolle spielen, verbietet der strenge Gleichheitssatz es dem Gesetzgeber, finanzstarke Personen, die ohnehin gesteigerte Einflußchancen besitzen, auch noch durch (steuer)gesetzliche Regelungen zu privilegieren. Genau dies geschieht aber durch die Neuregelung. Hier wird offenbar: Der Chancenausgleich ist auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen den Parteien zugeschnitten<sup>69</sup>) und *nicht* auf den Wettbewerb der Bürger um politischen Einfluß (etwa innerhalb derselben Partei). Er kann deshalb auch die Diskriminierung der einkommensschwächeren Bürger, die die steuerliche Regelung mit sich bringt, nicht ausgleichen<sup>70</sup>), was im übrigen auch nicht wundert, da er von der Kommission ja ausdrücklich nur zur Gleichbehandlung der Parteien konzipiert worden ist<sup>71</sup>).

Der Chancenausgleich ist darüber hinaus auch unter einem anderen Aspekt problematisch. Es ist nämlich fraglich, ob Zahlungen, die die Parteien im Rahmen des Chancenausgleichs erhalten, unter das grundgesetzliche Verbot direkter Staatsfinanzierung der Parteien (oben A II 2) fallen und auch deshalb unzulässig sind. Hans-Peter Schneider, Mitglied der Kommission, hat versucht, dieser Konsequenz mit dem Hinweis zu entgehen, der Chancenausgleich sei durch einen besonderen verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt. Er diene „im Zusammenhang mit der Spendenregelung“ zur „Herstellung der Chancengleichheit“<sup>72</sup>). Von anderer Seite ist die Verfassungsmäßigkeit des Chancenausgleichs verneint worden<sup>73</sup>).

Die Frage, ob der Chancenausgleich als Element eines neuen Systems der Parteienfinanzierung gerechtfertigt werden könnte, ist m. E. schon deshalb von vornherein zu verneinen, weil er, wie dargelegt, *nicht geeignet* ist, die verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Bürger bei der politischen Einflußnahme zu heilen. Dadurch wird der Argumentation Schneiders die Basis entzogen, so daß sich ein weiteres Eingehen auf die Frage hier erübrigt. Es zeigt sich einmal mehr: Dreh- und Angelpunkt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Neuregelung 1984 ist die steuerliche Absetzbarkeit von Großspenden. Stellt sie sich als verfassungswidrig heraus, so sind manche anderen Fragen nur noch minderen Ranges.

#### d) Bindung des Steuerabzugs an die Veröffentlichung bei Großspenden

Die Neuregelung enthält weiter die Bestimmung, daß die steuerliche Vergünstigung für Spenden über 20 000 DM von der Veröffentlichung des Namens und der Anschrift des Spenders und der Höhe der Spende in den Rechenschaftsberichten der Parteien abhängt (§ 10b II 2 EStG n. F.; § 9 Nr. 3 Satz 4 KStG n. F.). So begrüßenswert diese erst durch die „Oktoberbeschlüsse“ in den Gesetzentwurf eingefügte Regelung für sich genommen ist<sup>74</sup>), so kann doch auch sie die Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Regelung wegen Verstoßes gegen den strengen Gleichheitssatz nicht heilen. Die (schon nach bisherigem Recht vorgesehene, aber häufig umgangene) Namhaftmachung von Großspendern ist erforderlich, um die Spenden an Parteien überhaupt zulässig zu machen (Art. 21 I 4 GG). Nur unter der Bedingung solcher

Transparenz werden Großspenden verfassungsrechtlich toleriert<sup>75</sup>). Die in der *steuerlichen* Begünstigung der Spenden liegende *Zusatzproblematik* kann durch die Publizierung von Spendernamen und Spendenbeiträgen nicht behoben werden<sup>76</sup>).

#### e) Zwischenergebnis

Als *Zwischenergebnis* ist festzuhalten: Die Verfassungswidrigkeit der prozentualen steuerlichen Abzugsregelung (oben a) wird durch die unter b—d behandelten Regelungen nicht geheilt. Die Neuregelung verstößt nach inzwischen ganz herrschender Lehre jedenfalls gegen das Recht des *Bürgers* auf strenge gesetzgeberische Gleichbehandlung der politischen Einflußnahme.

#### f) Zusatzbedenken gegen die Einbeziehung von juristischen Personen

Die Neuregelung bezieht auch Spenden von Körperschaften in die steuerliche Begünstigung ein. Auch Körperschaften können also nunmehr Spenden bis zur Höhe von 5 v. H. ihres Einkommens oder bis zur Höhe von 2 v. T. der Umsätze, der Löhne und Gehälter körperschaftsteuerlich absetzen (§ 9 Nr. 3a KStG n. F.). Dadurch werden die verfassungsrechtlichen Einwände noch *verstärkt*.

Das Bundesverfassungsgericht hat im zweiten Parteienfinanzierungsurteil (1968) zwar die Einbeziehung von Körperschaften in die steuerliche Regelung akzeptiert<sup>77</sup>). Daraus läßt sich aber nicht folgern, es sei prinzipiell unbedenklich, Körperschaften hinsichtlich der steuerlichen Spendenbegünstigung wie natürliche Personen zu behandeln<sup>78</sup>). Die damalige Bestimmung enthielt nämlich nur einen Freibetrag von 600 DM, der ab 1980 auf 1800 DM erhöht wurde. Diese geringfügige steuerliche Berücksichtigung ist in gar keiner Weise mit der nunmehr eingeführten Regelung vergleichbar. Gerade juristische Personen können in der Lage sein, hohe Beträge zu spenden und den Staat dadurch zu hohem Steuerverzicht zu zwingen. Dies räumt auch die Kommission ein.

Gesteigerte Bedenken bestehen gegenüber der Zwei-Vomtausend-Klausel, die besonders bei Spenden von Körper-

68) Darauf hat Seifert hingewiesen: Sachverständigen-Anhörung (N 47), 111.

69) Obwohl auch insoweit fraglich ist, ob ein Ausgleich gelingt. Vgl. oben zu Fußn. 64—67.

70) So auch Lang (N 66), 17—24, insbes. 22; J. Ipsen (N 63), 1062 ff.; Clausen, in: Herrmann/Heuer/Raupach, Kommentar zum Einkommen- und zum Körperschaftsteuergesetz (Loseblatt, Stand Oktober 1984), Allg. Erl. zu § 10b EStG, Anm. C II 2 u. 3, Allg. Erl. zu § 34g EStG, Anm. 3. Vgl. auch schon v. Arnim, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 64 ff., 86 ff., 116 ff., 121 f., 136 ff.; Seifert, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 109 ff.

71) Oben N 60.

72) Schneider, Vortrag vor der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 22. 6. 1983, stenogr. Niederschrift, 21 (26 ff.); ähnlich Friauf (N 47), 7.

73) Insbes. Isensee, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 107 f.

74) Ähnlich auch der Vorschlag von Kulitz (N 3), 149 f.

75) Unten B III 4b.

76) Näheres v. Arnim, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 89.

77) BVerfGE 24, 300 (360). — Die Frage, ob es Körperschaften überhaupt gestattet sein sollte, an Parteien (in nennenswertem Umfang) zu spenden, hat das Bundesverfassungsgericht nicht gestellt. Ist die Gewährung von Spenden an Parteien aber eine Form der Teilnahme an der politischen Willensbildung (oben A II 1), so läßt sich durchaus fragen, ob die Gewährung von Spenden nicht auf natürliche Personen beschränkt bleiben sollte, die allein Wahlrecht haben. So zuletzt Naßmacher, Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 8/84 v. 25. Februar 1984, 27 (35).

78) Gegen jede steuerliche Vergünstigung von Spenden von juristischen Personen Eschenburg, Ändern tut not, Die Zeit v. 1. 7. 1983, S. 6.



schaften ihre volle Wirkung entfalten dürfte. Die Kommission hatte — gerade wegen der Bedeutung der Zwei-Vomtausend-Klausel für Körperschaften — generell von ihrer Einführung abgeraten; sie wollte dadurch verhindern, „daß außergewöhnlich hohe Spenden aus Kreisen der Wirtschaft nicht nur zu unvertretbaren Steuerermäßigungen, sondern auch zu beträchtlichen Verzerrungen im Parteienwettbewerb führen“<sup>79)</sup>.

Die Einbeziehung der Körperschaften in die steuerliche Spendenbegünstigung führt *überdies* dazu, daß z. B. der Inhaber einer Ein-Mann-GmbH die Fünf-Prozent-Grenze bzw. die Zwei-Vomtausend-Grenze für die Steuerbegünstigung von Spenden gleich zweimal ausnutzen kann: als natürliche Person und zusätzlich über Spenden der von ihm beherrschten GmbH. Hinsichtlich der gleichen Einkommensbestandteile kann zunächst die GmbH 5 v.H. bzw. 2 v.T. des Umsatzes und der Lohn- und Gehaltssumme steuerbegünstigt spenden, so daß sich der Begünstigungseffekt insgesamt etwa verdoppeln kann, ein Ergebnis, welches mit dem strengen Gleichheitssatz m. E. ebenfalls unvereinbar ist. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß die Zahl der Ein-Mann-GmbHs erheblich zugenommen hat, seit 1977 die Doppelbesteuerung beseitigt worden ist und 1980 für die Gründung einer GmbH keine zusätzlichen Gesellschafter mehr erforderlich sind<sup>80)</sup>.

Die Einbeziehung der Körperschaften und die gleichzeitige Aufnahme der Zwei-Vomtausend-Regelung kumulieren zu einer steuerlichen Vergünstigung von Großspendern in geradezu unglaublichem Umfang. Die ohnehin durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die steuerlichen Neuregelungen (oben a—e) werden auf diese Weise noch weiter verstärkt<sup>81)</sup>.

### g) Verschärfung der steuerrechtlichen Diskriminierung von „Rathausparteien“

Freie (kommunale) Wählergemeinschaften, die sog. Rathausparteien<sup>82)</sup>, sind keine Parteien im Sinne des Parteiengesetzes, weil sie nicht „an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen“ (§ 2 I 1 PartG). Sie bzw. ihre Anhänger und Förderer kamen schon bisher nicht in den Genuß der ausdrücklich auf politische Parteien im Sinne des Parteiengesetzes beschränkten einkommen- und körperschaftsteuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen (Abzugsfähigkeit bis zur Höhe von 1800/3600 DM im Jahr), obwohl sie im Kommunalbereich mit den Parteien in direktem politischen Wettbewerb stehen. Gleiches gilt nun auch für die enorme Ausweitung der steuerlichen Spendenbegünstigung durch die Neuregelung 1984.

Gegen den Ausschluß der „Rathausparteien“ und ihrer Mitglieder und Förderer von den steuerlichen Begünstigungen von Spenden und Beiträgen an Parteien sind *schon bisher* erhebliche Bedenken wegen Verletzung des strengen Gleichheitssatzes geltend gemacht worden.<sup>83)</sup> Beim Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren anhängig<sup>84)</sup>. Maßgebliche Autoren wenden sich bereits gegen den Ausschluß der „Rathausparteien“ vom Parteienbegriff<sup>85)</sup>. Aber auch wenn man „Rathausparteien“ mit dem Bundesverfassungsgericht nicht in den Begriff der Parteien einbezieht, dürfen sie (und die hinter ihnen stehenden Bürger) im politischen Wettbewerb doch gegenüber den Parteien und ihren Sympathisanten nicht benachteiligt werden. Auch hier gilt der strenge Gleichheitssatz. Ein zwingender Grund, „Rathausparteien“ bzw. ihre Mitglieder und Spender von den Steuerbegünstigungen auszuschließen, ist nicht ersichtlich<sup>86)</sup>. Das Ausmaß der Diskriminierung

und damit das Gewicht der verfassungsrechtlichen Bedenken müssen sich noch gewaltig *erhöhen*, nachdem nunmehr die steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen massiv ausgeweitet und in vollem Umfang auch auf die Spenden von Körperschaften erstreckt worden ist<sup>87)</sup>. Das Bundesverfassungsgericht wird auch hier eingreifen müssen, wie es im Interesse der Wettbewerbsgleichheit bereits früher zahlreiche andere rechtliche Diskriminierungen der „Rathausparteien“ für verfassungswidrig erklärt hat<sup>88)</sup>.

### 2. Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale

Die Neuregelung 1984 hat eine Erhöhung der Wahlkampfkostenersatzung gebracht. Dies geschieht auf mehreren Wegen: Für die Bundestagswahl vom März 1983 erfolgte *rückwirkend* eine Erhöhung der bisherigen Pauschale von 3,50 DM pro Wahlberechtigten um 1 DM auf 4,50 DM (§ 39 I PartG n. F.). Für die Wahl zum Europaparlament im Juni 1984 wurde die Pauschale von 3,50 DM auf 5 DM erhöht (§ 28 Nr. 1 Europawahlgesetz n. F.). Dieser Betrag gilt auch für die kommenden Bundestagswahlen (1987), was schon im Jahre 1984 zu einer Erhöhung der Abschlagszahlungen führt.

Aus diesen Erhöhungen ergeben sich für den Bund für 1983 und 1984 zusammen Mehrbelastungen des Bundeshaushalts (und entsprechende Mehreinnahmen der Parteien) von 145 Mio. DM.<sup>89)</sup>

Die Erhöhung der Pauschale für Bundestagswahlen hatte zugleich zur Folge, daß für die *Landtagswahlen* in Baden-Württemberg im Frühjahr 1984 eine Wahlkampfkostenersatzung von 5 DM pro Wahlberechtigten gewährt wurde, da die Landesregelung dort — ebenso wie in sechs anderen Bundesländern<sup>90)</sup> — jeweils auf den für Bundestagswahlen geltenden Betrag verweist.

79) Bericht (N 3), 198.

80) Gesetz zur Änderung des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung und anderer handelsrechtlicher Vorschriften vom 4. 7. 1980, BGBl. I S. 836.

81) So auch schon v. Arnim, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 90 ff., 148 f.

82) Dazu zuletzt Thomas Möller, Die kommunalen Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, 1981.

83) Vgl. v. Arnim (N 4), 89 ff. m. w. N. Dort wird auch näher auf die Problematik eingegangen. Ebenso Schmidt-Jortzig, Parteirechtsordnung im Wandel, DVBl. 1983, 773 (778).

84) Aktenzeichen: 2 BvR 1163/82.

85) So zuletzt Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl., 1984, Rdn. 168; v. Münch, Rdn. 10 f., 59 zu Art. 21 m. w. N., in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar II, 2. Aufl., 1983.

86) Der Mangel an sachlich zwingenden Gründen für die Aufrechterhaltung der steuerrechtlichen Diskriminierung der „Rathausparteien“ zeigt sich auch in den Ausführungen der Kommission (Bericht [N 3], 56 f., 200) und im Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages (BT-Drucks. 10/697, 8).

87) Ebenso bei der Sachverständigen-Anhörung (N 47), neben v. Arnim, 20, 60; Isensee, 12 f., 53 f.; Friauf, 103; Seifert, 63 f., 159 f. Die Unhaltbarkeit der steuerrechtlichen Diskriminierung der „Rathausparteien“ ist auch in einem Gesetzesentwurf, den die Länder Baden-Württemberg und Bayern in den Bundesrat eingebracht haben, eingeräumt worden (BR-Drs. 108/84).

88) Überblick bei Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Starck (Hrsg.), Festgabe Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 1976, 331 (343 ff.).

89) Laut Vorblatt des Gesetzesentwurfs in der Fassung der Beschlußempfehlungen des Innenausschusses des Bundestages: BT-Drucks. 10/684, 2 f. Dies sind: Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein. Vgl. die jeweiligen Wahlkampfkostengesetze dieser Länder. In den restlichen vier Ländern (Bayern, Bremen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) ist die Kostenersatzung ziffernmäßig auf 3,50 DM pro Wahlberechtigten festgesetzt. Übersicht über die Gesetze bei v. Arnim (N 4), 38.

Mißt man die Erhöhungen an dem Grundsatz, daß die Zahlungen sich auf die Kosten des Wahlkampfes beziehen müssen und eine Pauschalierung zwar zulässig ist, diese sich aber an den tatsächlich anfallenden Kosten (soweit diese notwendig und angemessen sind) zu orientieren hat, so ergeben sich folgende Problemkomplexe:

#### a) Rückwirkende Erhöhung

Die rückwirkende Erhöhung der Pauschale um 1 DM für die Bundestagswahlen 1983 hatte offenbar den Zweck, die „Altlasten“ der Parteien, d. h. ihre bis dahin aufgelaufenen Schulden, zu mildern<sup>91</sup>). Hier ist der Zusammenhang zu den Kosten von Wahlen nicht mehr nachvollziehbar<sup>92</sup>).

#### b) Überhöhung der Pauschale für Europawahlen und Landtagswahlen

Bedenklich erscheint auch die Erhöhung der Pauschale für die *Europawahl 1984*. Im ursprünglichen Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vom Juni 1983<sup>93</sup>) war denn auch eine solche Erhöhung noch nicht vorgesehen. Es ist unter Kennern ein offenes Geheimnis, daß die Kostenerstattung bei der Europawahl 1979 weit überhöht war<sup>94</sup>). Alles spricht dafür, daß dies — nach der weiteren Erhöhung — auch bei der Europawahl 1984 der Fall war<sup>95</sup>).

Ähnliche Bedenken bestehen gegenüber der Erhöhung der Kostenerstattung für *Landtagswahlen*, die in den genannten sieben Bundesländern<sup>96</sup>) wegen der Koppelung an die Bundesregelung „automatisch“ erfolgt und bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg im Frühjahr 1984 bereits erfolgt ist. Die Kommission war noch davon ausgegangen, für Landtagswahlen sei die Notwendigkeit einer Erhöhung nicht dargelegt<sup>97</sup>), und *Heino Kaack*, Mitglied der Kommission, hat vor kurzem die automatische Anhebung von Landespauschalen als „untragbar“ bezeichnet<sup>98</sup>).

#### c) Exkurs: Globalzuschüsse an Parteistiftungen

Verfassungsrechtlich problematisch sind auch die sog. „Globalzuschüsse zur gesellschaftlichen und demokratischen Bildungsarbeit“, die die Stiftungen der vier etablierten Bundestagsparteien aus dem Einzelplan des Bundesinnenministeriums erhalten.<sup>99</sup>) Diese Zahlungen stellen einen *Ersatz* für die den Parteien früher gewährten, vom Bundesverfassungsgericht in seinem ersten Parteienfinanzierungsurteil 1966 aber untersagten Zahlungen für die politische Bildungsarbeit dar. Es ist kein Zufall, daß, unmittelbar nachdem das Bundesverfassungsgericht die Finanzierung der Parteien für ihre politische Bildungsarbeit aus öffentlichen Kassen verboten hatte, statt dessen den Stiftungen öffentliche Mittel für die politische Bildung aus dem Bundeshaushalt gewährt wurden, die sich in der Folgezeit rasch vermehrt haben. Es ist ebenfalls kein Zufall, daß eine der Stiftungen, die Hanns-Seidel-Stiftung der CSU erst in Reaktion auf das erste Parteienfinanzierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und das darauf beruhende Parteiengesetz gegründet wurde. Berücksichtigt man, daß zwischen diesen Stiftungen und den Mutterparteien hinsichtlich der politischen Bildungsarbeit die Möglichkeit der Aufgabenverlagerung in erheblichem Umfang besteht, so stellt sich die Frage, ob die genannten Globalzuschüsse nicht eine unzulässige Umgehung des verfassungsgerichtlichen Verbots direkter staatlicher Parteienfinanzierung darstellen. Die Frage ist m. E. zu bejahen<sup>100</sup>). Der Umstand, daß die Stiftungen eine gewisse Autonomie besitzen und deshalb besser als die Parteiorganisationen geeignet sind, mit politisch Interessierten ins Gespräch zu kommen, ist entgegen der Auffassung der

Kommission als Einwand nicht schlüssig, sondern bestätigt lediglich die — auch aus der Sicht der Parteiorganisation funktionsgerechte Arbeitsteilung. Aus entsprechenden Gründen reicht auch die nunmehr eingeführte Bestimmung, daß der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei keine vergleichbaren Funktionen in der politischen Stiftung dieser Partei ausüben dürfen (§ 11 II 3 PartG n. F.)<sup>101</sup>), schwerlich aus, um die Problematik zu entschärfen.

Die „Globalzuschüsse“ sind darüber hinaus aus zwei weiteren Gründen verfassungsrechtlich anfechtbar, einmal wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung (dazu unten B III 3), zum anderen wegen der Beschränkung der Globalzuschüsse auf die vier Stiftungen der etablierten Parteien: Die „Globalzuschüsse“ werden aufgeteilt auf (in alphabetischer Reihenfolge) die Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD), die Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP), die Hanns-Seidel-Stiftung (CSU) und die Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU). Da die Stiftungen die Parteiarbeit vielfach unterstützen, bedeutet der Ausschluß anderer Parteien (etwa der Grünen) eine Diskriminierung, die — unter dem Gesichtspunkt des auch hier maßgeblichen — strengen Gleichheitssatzes — verfassungsrechtlich kaum Bestand haben dürfte, deren Verfassungswidrigkeit im Schrifttum auch aufgezeigt worden ist<sup>102</sup>). Diese Frage, die ebenfalls aktuell ist, nicht zuletzt deshalb, weil die Bundespartei „Die Grünen“ auch hier beim Bundesverfassungsgericht Feststellung der Verfassungswidrigkeit beantragt hat<sup>103</sup>), ist von der Kommission übergangen worden.

#### 3. Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung

Die Neuregelung geht von der 50-Prozent-Grenze als Verfassungsgrundsatz aus, zählt — im Anschluß an die Kommission — bei der Berechnung der Staatsquote zu den Mitteln aus *staatlichen* Quellen aber nur die *Wahlkampfkostenerstattung*. Soweit diese im Vier-Jahres-Durchschnitt mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen einer Partei ausmacht, ist der überschießende Betrag von den nächstfälligen Erstattungszahlungen in Abzug zu bringen (§ 18 VI PartG n. F.). Diese Interpretation der verfassungsrechtlich vorgegebenen 50-Prozent-Grenze seitens des Gesetzgebers ist m. E. zu eng. Dies wird noch darzulegen sein.

Während das Gesetz also den Begriff der staatlichen Zahlungen äußerst eng (m. E. zu eng) interpretiert, wird die Bezugsgröße, nämlich die *Gesamteinnahmen* der jeweiligen Partei

91) Vgl. Bericht der Kommission (N 3), 225 f.

92) Bedenken äußert auch *Friauf* (N 47), 4.

93) N 31 ff.

94) *Klatt*, Parteienfinanzierung, Dilemma ohne Ende?, Karlsruhe begreift die finanzielle Vorsorge des Staates für Parteien, Gegenwartskunst 1979, 451 (457); *Siebert*, Neuere Entwicklungstendenzen der Parteienfinanzierung, in: *Kaack/Roth*, Handbuch des Parteiensystems, Bd. 1980, 175 (189).

95) Vgl. auch „Der Spiegel“ Nr. 26 v. 25. 6. 1984, 34.

96) N 90.

97) Bericht (N 3), 210 f.

98) *Kaack*, Vortrag vor der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 22. 6. 1983, stenogr. Niederschrift, 4 (16 f.). — Zu weiteren aus der Koppelung resultierenden verfahrensmäßigen Bedenken unten B III 3.

99) Hier wird zunächst nur die Problematik unter dem Aspekt des Verbots der Parteienfinanzierung für „politische Bildungsarbeit“ behandelt, 2 anderen verfassungsrechtlichen Bedenken sogleich in diesem Abschnitt unten.

100) Eingehender v. Arnim (N 4), 26 ff., 114 ff. m. w. N. Zustimmung *Havlake*, AöR 1984, 460 (463). Die Einwände der Kommission (Bericht [N 3], 79 f.) vermögen nicht zu überzeugen (vgl. sogleich zu N 102).

101) Vgl. die Kritik an der bisherigen Praxis der Ämterverbindung bei v. Arnim (N 4), 117 m. w. N.

102) Im einzelnen v. Arnim (N 4), 114 ff. m. w. N. Vgl. auch schon *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland 1977, 305; v. *Vieregge*, Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen: Parteienfinanzierung auf Umwegen?, ZParl 1977, 51.

103) Aktenzeichen: 2 BvE 5/83.

überaus *weit* ausgelegt — jedenfalls dem ersten Anschein nach. Sie umfassen danach nämlich auch *Einnahmen aus Krediten*.

Im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vom 21. 6. 1983<sup>104</sup>) war — im Anschluß an den Bericht der Kommission<sup>105</sup>) — noch vorgesehen, daß Krediteinnahmen zu den Gesamteinnahmen zählen. Der Staatsanteil sollte nicht mehr als 50 v.H. der *laufenden* Einnahmen der Partei ausmachen dürfen. Die Neuregelung scheint davon abgegangen zu sein. Krediteinnahmen werden nunmehr in der Einnahmenrechnung nicht mehr gesondert ausgewiesen; sie fallen, wie es scheint, unter die „sonstigen Einnahmen“ des § 24 II Nr. 8 PartG n. F., die in die Berechnung nach § 18 IV PartG n. F. einbezogen werden.

Würde man an dieser Auslegung festhalten, so hätten die Parteien es in der Hand, durch vermehrte Kreditaufnahme eine sonst drohende Überschreitung der 50-Prozent-Grenze zu verhindern. Damit würde geradezu ein Anreiz für die Parteien in das Gesetz eingebaut, in derartigen Situationen Kredite aufzunehmen, die sie in Wahrheit gar nicht brauchen — ein *absurdes Ergebnis*. Ein solcher Mechanismus würde verhindern, daß die Vorschrift ihren Sinn erfüllt, d. h. die Staatsabhängigkeit der Parteien mindert, und gleichzeitig (durch den finanziellen „Zwang“ zur Kreditaufnahme) eine Verstärkung der Abhängigkeit von *privaten* Geldgebern bewirken. Der fatale Mechanismus ist auch in der Sachverständigen-Anhörung zur Sprache gekommen<sup>106</sup>). Der Innenausschuß nimmt in seinem Schlußbericht ausdrücklich auf die dort „geäußerte Besorgnis“ Bezug und meint, die von ihm vorgeschlagene und vom Plenum beschlossene Regelung entziehe jener Besorgnis die Grundlage. Kredite seien nach der Neuregelung keine „Einnahmen“ mehr.

Begründet wird dies wie folgt: „Den jeweiligen Zuflüssen aus Kreditaufnahmen stehen Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber, so daß eine Verbesserung der Einnahmesituation durch solche Zuflüsse nicht erfolgt. Die befürchtete Manipulation des Einnahmenvolumens wird durch die Änderung im Ansatz bereits unzulässig. Schulden einer Partei sind nicht im Bereich der Einnahmen, sondern nach (§ 18) Absatz 4 Nr. 2 bei den Verbindlichkeiten aufzuführen.“<sup>107</sup>)

Mit dieser Argumentation ist der Innenausschuß allerdings einem Irrtum unterlegen; er verwechselt die Einnahmenaufstellung und die Vermögensaufstellung. Der Umstand, daß in der Vermögensaufstellung die „Verbindlichkeiten“ aufgeführt werden müssen, besagt nicht, daß sie nicht in der Einnahmenaufstellung unter „sonstigen Einnahmen“ aufzuführen wären<sup>108</sup>).

Die eindeutig erklärte Auffassung und die Absicht des Gesetzgebers, eine Regelung zu verabschieden, die „die befürchtete Manipulation des Einnahmenvolumens“ unterbindet, eine Einbeziehung der Krediteinnahmen in die Berechnung der 50-Prozent-Grenze „unzulässig“ macht, und die Absurdität einer abweichenden Regelung, dürfen aber bei der Auslegung der Bestimmungen nicht unberücksichtigt bleiben und legen trotz des mißverständlichen Textes eine *einschränkende Interpretation* der §§ 18 VI 1 i. V. m. 24 II Nr. 8 PartG n. F. nahe: Krediteinnahmen gehören nicht zu den Gesamteinnahmen der Parteien, wenn es um die Berechnung der 50-Prozent-Grenze geht.

(Der Beitrag wird in JA 4/85 fortgesetzt)

104) BT-Drucks. 10/183.

105) Bericht (N 3), 223.

106) v. Arnim, Sachverständigen-Anhörung (N 47), 17, 132.

107) Bericht des Innenausschusses, BT-Drucks. 10/697, S. 5.

108) Vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Schily in Auseinandersetzung mit denen des Abgeordneten Kleinert in der 2. und 3. Beratung des Gesetzentwurfs am 1. 12. 1983 im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 10/40, 2723, 2726, 2731 (Schily); 2725 f. (Kleinert).

## Beteiligung an einer Selbsttötung oder tödlichen Selbstgefährdung als Tötungsdelikt — Teil 1 —

Von Professor Dr. Rolf Dietrich Herzberg, Bochum

### Inhaltsübersicht

#### Teil 1

- I. Darstellungsansatz und Ausgangssachverhalt
- II. Gesicherte Grundsätze und Ausgangspositionen
  1. Die Selbsttötung — keine „rechtswidrige Tat“ i.S.d. §§ 26, 27
  2. Keine Teilnehmerbestrafung über § 28 II
  3. Keine „Einheitstäterschaft“ aktiv Beteiligter
  4. Weitere Einhelligkeiten
    - a) Der Maßstab der Eigenverantwortlichkeit
    - b) Erstreckung der Straflosigkeit auf Fahrlässigkeitsfälle
    - c) Garantenpflichtfordernis in Unterlassungsfällen
  5. Zusammenfassung und Wertung
- III. Stellenwert und Relevanzumfang des Kriteriums der Eigenverantwortlichkeit
  1. Begehungstäterschaft

#### Teil 2

2. Unterlassungstäterschaft
  - a) Garantenpflicht und Rechtswidrigkeit
  - b) Das Teilnehmeargument
  - c) Fälle der Kollision von Freitodentschluß und Rettungsbegehren
  - d) Würdigung des Urteils BGH, St 367

#### Teil 3

3. Beteiligung an absichtsloser Selbsttötung
  - a) Suizidakte mit Appellsinn („Selbstmordversuche“) und kriminalpolitische Überlegungen
  - b) Andere Akte bewußter Selbstgefährdung

#### IV. Zur Feststellung der Eigenverantwortlichkeit

1. Absichtliche Selbsttötung
  - a) Entsprechende Anwendung der Schuldregeln?

#### Teil 4

- b) Grundsätzliche Anwendung des für § 216 geltenden Maßstabs
- c) Konsequenzen und Einzelheiten
2. Unbeabsichtigte Selbsttötungen

#### V. Schlußbetrachtung und Zusammenfassung

### I. Darstellungsansatz und Ausgangssachverhalt

Es liegt in der Natur der Sache, daß in der Wissenschaft Abgeklärtes in den Hintergrund tritt, während umstrittene Fragen im Gespräch dominieren und literarisch den größeren Teil des verfügbaren Raumes beanspruchen. Dem Studierenden scheint es darum oft, als sei in dem Rechtsgebiet, mit dem er sich gerade befaßt, nahezu alles im Streit, obwohl doch in Wahrheit die meisten der einschlägigen Fälle — wenn sie nur zur Diskussion und Entscheidung stünden — von den Gerichten wie von der überwältigenden Mehrheit der Theoretiker übereinstimmend entschieden würden.

Der Bereich unseres Themas, hochaktuell durch ein jüngst ergangenes BGH-Urteil<sup>1</sup>), ist ein Beispiel. Würde man hier den Akzent der Darstellung einmal auf das Gesicherte legen, so sähe man deutlich, daß Zweifel und Streit sich auf schmale Randzonen beschränken — eine Behauptung cum grano salis,